

Assemblée des États parties à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction

21 novembre 2022

Français

Original : anglais

Vingtième Assemblée

Genève, 21-25 novembre 2022

Point 10 b) de l'ordre du jour provisoire

Examen de l'état et du fonctionnement d'ensemble de la Convention**Nettoyage des zones minées, réduction des risques liés aux mines****et sensibilisation à ces risques : conclusions et recommandations****ayant trait au mandat du Comité sur l'application de l'article 5**

Réflexions sur l'exécution par les États parties de leurs obligations de déminage et sur le processus de demande de prolongation des délais visé à l'article 5

Document soumis par la Belgique, sur la base de son expérience en tant que Président du Comité sur l'application de l'article 5*

1. Alors que nous célébrons le vingt-cinquième anniversaire de l'adoption de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, il semble opportun de réfléchir aux progrès réalisés par les États parties s'agissant de l'exécution des obligations découlant de l'article 5 et de se pencher sur les nouveaux défis à relever. Cette réflexion pourrait porter ses fruits à la vingtième Réunion des États parties, qui se tiendra à mi-chemin entre la quatrième Conférence d'examen, tenue à Oslo, et la cinquième Conférence d'examen, qui aura lieu en 2024.
2. On trouvera dans le présent document de travail une description du contexte dans lequel les États parties se sont acquittés depuis 2019 de leurs obligations découlant de l'article 5, ainsi que des suggestions visant à maintenir un haut niveau d'efficacité dans l'application de l'article 5 de la Convention et le processus connexe de demande de prolongation de délai piloté par le Comité susmentionné.

I. Le Plan d'action d'Oslo dans un contexte de plus en plus difficile

3. En 2019, la quatrième Conférence d'examen a adopté le Plan d'action d'Oslo, dans lequel les États parties ont estimé que « des progrès considérables [avaient] été accompli dans le traitement des zones minées », mais aussi réaffirmé « qu'il [fallait] augmenter la cadence des opérations d'étude et de nettoyage pour respecter dès que possible les obligations au titre de l'article 5 et ainsi progresser réellement sur la voie de la concrétisation de leur ambition d'honorer leurs obligations assorties de délais dans toute la mesure possible d'ici à 2025 ».

* Le présent document a été soumis après la date prévue en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



4. L'ambitieux Plan d'action d'Oslo présente en détail les mesures que les États parties se sont engagés à prendre au cours de la période 2020-2024 pour appuyer la mise en œuvre de la Convention, dans la continuité des acquis des Plans d'action de Nairobi, de Carthagène et de Maputo. En particulier, les actions 18 à 27 prévoient des mesures concrètes visant à aider les États parties à déclarer dès que possible l'achèvement de l'exécution de leurs obligations au titre de l'article 5.

5. Au moment de l'adoption du Plan d'action d'Oslo, aucun État partie n'aurait pu imaginer le contexte dans lequel les opérations de déminage devraient être menées dans les années suivantes. L'irruption de la pandémie de COVID-19 a touché toutes les Parties à la Convention et a eu des effets considérables sur l'application de l'article 5 par les États parties concernés par la présence de mines.

6. Pour la majorité des États parties touchés, la pandémie constitue l'un des principaux facteurs de retard dans l'application de l'article 5, que ce soit en raison de la suspension des opérations et des plans de travail ou de la réaffectation des ressources techniques, financières et humaines.

7. La pandémie, en plus d'avoir des incidences négatives sur les ressources financières des États touchés, a également entraîné une pénurie mondiale des ressources allouées à l'application de l'article 5. Les capacités de financement de la majorité des donateurs se sont amoindries, et bien que le niveau d'engagement politique en faveur d'un monde exempt de mines soit resté élevé, les moyens dont disposent les acteurs de la lutte antimines pour honorer cet engagement ont diminué.

8. La situation que les acteurs de la lutte antimines ont connue entre 2020 et 2022 pourrait malheureusement se reproduire. Les effets bien connus des changements climatiques, de l'instabilité politique et de l'insécurité peuvent compliquer encore davantage les opérations menées dans les zones touchées, réduire les ressources financières disponibles et éventuellement entraîner l'apparition de nouvelles zones polluées par les mines. Il est donc essentiel de tirer le meilleur parti des outils et mécanismes existants que les États parties ont mis en place afin que les États parties touchés par les mines puissent s'acquitter le plus tôt possible de leurs obligations assorties de délais. Les activités menées par le Comité sur l'application de l'article 5 sont axées sur cette problématique.

II. Tirer le meilleur parti de l'ensemble des outils existants

9. Depuis vingt-cinq ans, la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel joue un rôle de premier plan dans le traitement des questions de déminage. Afin d'aider les États parties touchés à faire face aux difficultés qui les obligent à demander une prolongation du délai prévu au titre de l'article 5, le Comité sur l'application de l'article 5 a été mandaté pour élaborer le processus encadrant la préparation, la soumission et l'examen des demandes de prolongation des délais tel que nous le connaissons aujourd'hui.

10. Depuis leur douzième Assemblée, à laquelle les États parties ont examiné le document intitulé « Réflexions concernant le processus de demande de prolongation des délais prescrits à l'article 5 »¹, et jusqu'à l'adoption du Plan d'action d'Oslo, la pratique actuelle de traitement des demandes de prolongation repose sur la participation active des États parties demandeurs, des membres du Comité, de l'Unité d'appui à l'application, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et des organisations de la société civile, notamment les opérateurs de déminage. En respectant des délais serrés, ces acteurs participent à un dialogue coopératif afin que l'État concerné puisse présenter sa demande à l'Assemblée des États parties ou à la Conférence d'examen dans les termes les plus précis possible et que le Comité puisse soumettre à l'Assemblée ou à la Conférence une analyse complète de la demande afin d'aider les États parties à prendre des décisions éclairées.

¹ APLC/MSP.12/2012/4.

11. Les États parties, sur la base des observations relatives à l'application de l'article 5, ont recensé un certain nombre de bonnes pratiques et de conditions à remplir pour qu'une demande de prolongation soit accueillie favorablement. Quatre de ces pratiques exemplaires et conditions jouent un rôle essentiel :

a) Il est essentiel d'établir un plan de travail pluriannuel, détaillé et chiffré couvrant la période de prolongation demandée, élaboré dans le cadre d'un processus inclusif. Il faut que cette condition, déjà considérée comme cruciale dans le document de travail susmentionné, soit remplie pour qu'une demande de prolongation soit prise en considération. Les États parties, dans l'action 23 du Plan d'action d'Oslo, ont estimé qu'il s'agissait en effet d'un élément qui devait être inclus dans les demandes ;

b) L'établissement d'un plan de réduction des risques liés aux mines et de sensibilisation aux dangers des mines, prévu dans l'action 24 du Plan d'action d'Oslo, est également considéré comme un élément devant figurer dans une demande de prolongation. Un tel plan est particulièrement pertinent si l'on tient compte des difficultés auxquelles sont confrontés de nombreux États parties touchés par une pollution durable de leur territoire ;

c) L'expérience récente en matière de demandes de prolongation montre qu'il n'est pas conseillé qu'un État demande un délai excessif pour s'acquitter de ses obligations. Dans le document de réflexion concernant le processus de demande de prolongation des délais prescrits à l'article 5, il était déjà mentionné que « les États demandeurs devraient être en mesure de soumettre un plan détaillé portant sur une période d'une durée comprise entre deux et cinq ans, étant entendu que la tâche est beaucoup plus difficile à plus longue échéance. Au-delà de trois ou cinq ans, les circonstances sont susceptibles d'évolution ». L'expérience récente confirme ces conclusions qui datent de 2012. La situation mondiale difficile à laquelle les États parties touchés par les mines sont actuellement confrontés est une source supplémentaire d'imprévisibilité. Par conséquent, les États parties doivent être fortement encouragés à présenter des demandes de prolongation ne portant que sur la période pour laquelle ils seront en mesure d'élaborer et de soumettre un plan de travail pluriannuel détaillé et chiffré, comportant des étapes claires pour le nombre minimal d'années absolument nécessaires. Bien que cela puisse entraîner une augmentation du nombre de demandes soumises, les plans de travail présentés seront plus réalistes et mesurables ;

d) En raison du grand nombre de demandes de prolongation soumises ces dernières années, la soumission en temps voulu reste un facteur clé d'un processus efficace et bien mené. La soumission avant la date limite du 31 mars permet au Comité d'engager un dialogue coopératif avec l'État partie demandeur et de solliciter des contributions précieuses auprès des organisations de la société civile concernées et du CICR. En veillant à ce que la demande de prolongation soit soumise avant cette date limite, l'État partie maximise ses chances que sa demande réponde à des critères de haute qualité, et donc que la décision prise par les États parties à son égard soit la plus pertinente et utile possible.

III. Améliorer le processus existant pour qu'il conserve son efficacité

12. Si le processus et les méthodes de travail actuels du Comité sur l'application de l'article 5 constituent un cadre efficace dans lequel les États parties demandeurs peuvent obtenir un appui, il est de notre devoir commun de toujours chercher à les améliorer. À cet égard, et compte tenu des difficultés actuelles et attendues auxquelles les États parties sont confrontés dans l'exécution de leurs obligations découlant de l'article 5, il existe plusieurs pistes d'amélioration s'agissant des travaux du Comité (sans préjudice de toute autre perspective future) :

a) Comme cela a été souligné à plusieurs reprises, les contributions approfondies fournies par les experts sollicités par le Comité sur l'application de l'article 5 lui permettent de mieux comprendre et évaluer les demandes en en faisant ressortir les principaux aspects techniques, juridiques et généraux. Bien que cette pratique soit suivie dans la phase initiale du processus de demande de prolongation, le Comité pourrait tirer parti d'échanges supplémentaires au cours de son analyse finale. À cet égard, la soumission en temps voulu, dont l'importance a été soulignée précédemment, revêt un caractère essentiel. En particulier,

il est dit dans la recommandation n° 8 du document de réflexion susmentionné que si l'État demandeur fournit des renseignements complémentaires ou une version révisée de la demande, le groupe des analyses devrait envisager de solliciter à nouveau les experts pour avis. Sachant qu'à la suite des premiers échanges avec le Comité, les États parties demandeurs peuvent modifier substantiellement leur demande ou soumettre des clarifications supplémentaires, le fait que des experts fournissent des contributions supplémentaires à un stade ultérieur pourrait faciliter le déroulement du processus ;

b) Le rythme d'exécution des activités menées au titre de l'article 5 est intrinsèquement lié aux efforts de mobilisation des ressources et aux capacités de l'État partie concerné. Comme indiqué précédemment, le montant des ressources nationales et internationales allouées à la lutte antimines a diminué sous l'effet de la crise actuelle, et toute nouvelle crise pourrait imposer une pression supplémentaire. Il est donc crucial de rechercher les synergies là où elles peuvent être trouvées. À cet égard, il est très utile de mettre en œuvre une approche transversale de l'appui à l'application que le mécanisme de la Convention peut apporter aux États parties concernés. Par exemple, une coopération étroite entre le Comité sur l'application de l'article 5 et le Comité sur le renforcement de la coopération et de l'assistance, comme cela a été le cas récemment sous l'égide du Président de la vingtième Assemblée, peut permettre d'apporter un appui d'ensemble amélioré aux États parties touchés et de repérer les États susceptibles de bénéficier de la procédure individualisée. En outre, le renforcement de la collaboration avec les donateurs et les organes de coordination des donateurs, tels que le Groupe d'appui à la lutte antimines, pourrait contribuer à garantir aux États parties touchés un financement adéquat de leur plan de travail et/ou de leur demande de prolongation ;

c) Sachant que plus de 30 États parties ont encore des obligations découlant de l'article 5 de la Convention et compte tenu du rythme actuel des activités de déminage, il est probable que le nombre de demandes de prolongation restera élevé dans les années à venir. Les États parties qui souhaitent assumer un mandat au sein du Comité sur l'application de l'article 5 doivent donc être conscients du temps et des efforts considérables qui sont nécessaires à l'exercice de cette responsabilité. Une attention particulière devrait être accordée au renforcement des capacités du Comité afin qu'il puisse s'acquitter de son mandat en dépit des difficultés à venir.

i. À cette fin, l'ouverture du Comité à deux États parties supplémentaires et/ou l'extension à trois ans de la durée des mandats pourraient permettre à ses membres d'acquérir de l'expérience, et cela diminuerait la charge de travail qui incombe à chacun d'entre eux.

ii. Une autre possibilité pourrait être la création d'un sous-groupe informel chargé d'examiner les demandes de prolongation. Ce sous-groupe, placé sous la responsabilité du Comité, appuierait les travaux de ce dernier en fournissant des contributions pertinentes. Sachant que d'autres États parties et d'autres acteurs ont la volonté d'appuyer les travaux du Comité, mais sans être en mesure de s'engager pleinement, ce sous-groupe pourrait favoriser le dialogue et aider le Comité à élaborer des analyses de haute qualité, en dépit de l'augmentation du nombre de demandes de prolongation soumises.

iii. Un autre moyen de faire face à l'augmentation prévisible dans les années à venir du nombre de demandes de prolongation à analyser serait de veiller à la mise en œuvre des décisions prises par les États concernant le renforcement des moyens alloués à l'Unité d'appui à l'application. L'importance du rôle de l'Unité dans le processus de demande de prolongation et dans l'appui au mécanisme de la Convention est déjà reconnue depuis de nombreuses années. L'Unité, si ses capacités étaient renforcées grâce à des ressources accrues, serait plus en mesure d'appuyer le Comité sur l'application de l'article 5. Comme mentionné précédemment, cette mesure s'inscrirait dans la décision de la septième Assemblée des États parties « d'encourager tous les États parties en mesure de le faire à fournir au fonds d'affectation spéciale de l'Unité d'appui à l'application de la Convention des sommes supplémentaires destinées à financer les coûts afférents au soutien apporté à la mise en œuvre du processus de prolongation en application de l'article 5 », ainsi que dans la recommandation n° 11 du document intitulé « Réflexions concernant le processus de

demande de prolongation des délais prescrits à l'article 5 », selon laquelle « les États parties devraient dûment tenir compte de leur engagement à fournir les fonds nécessaires à l'Unité d'appui à l'application pour lui permettre d'apporter aux États parties l'appui dont ils ont besoin ».
